

[illegible]

執行期間：2001 年 08 月 01 日至 2002 年 07 月 31 日

計畫主持人：呂育誠

☐赴國外出差或研習心得報告一份

☐赴大陸地區出差或研習心得報告一份

☐出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

☐國際合作研究計畫國外研究報告書一份

中 華 民 國 89 年 07 月 31 日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

城鄉差距對村里幹事職能影響之研究——以台北市與澎湖縣為例

計畫編號：NSC 90-2414-H-032-002

執行期限：2001 年 08 月 01 日至 2002 年 07 月 31 日

主持人：呂育誠(淡江大學公共行政系副教授)

計畫參與人員：洪許真、謝佩芬(淡江大學公共政策研究所)

一、中文摘要

本研究係以地方政府基層村里幹事為焦點，比較在不同社會環境，即都市與鄉村的差距下，其職能履行時所可能產生之不同表現、特色，及其間對地方政府運作所具備的意涵。

村里幹事一職在我國公務人力體系中，可說是相當特殊的類型。一方面，其編制在地方政府中(鄉、鎮、市、區公所)，但工作內容卻是政府外部的民間事務；另一方面，其上午必須至鄉、鎮、市、區公所簽到辦公，下午則又要到村里社區服務民眾。由此觀之，在整體地方政府運作過程中，村里幹事同時扮演地方政府的末梢神經(反映民意)，以及地方政府直接接觸民眾的介面。故對於整體地方政府而言，村里幹事實為行政學研究中典型的「第一線官僚」(Street-level bureaucracy)，其重要性不言而喻。

然而，隨著台灣社會的快速變遷，村里幹事的工作環境亦產生巨大的落差。其中由於城鄉差距所帶來的民眾生活環境與生活需求之差異，更可能使村里幹事的角色、功能，以及可能發揮績效的程度，產生重大的影響，甚至於對村里幹事一職的存廢，在都市與鄉間都可能存有不同的認知與評價。

綜上所述，本研究乃基於「職位／功能」研究角度，觀察台北市與澎湖縣兩個極端差異的城鄉環境下，村里幹事職能發揮的不同之處，及其間可能產生之互動關係。本研究之重點如下：首先，研究團隊將從法制與理論層面，探討今日村里幹事的法定地位，以及身為「第一線官僚」可能具備的職位內涵；其次，經由實證研究比較台北市與澎湖縣村里幹事職能上的個別特性與差異；最後，嘗試綜合分析當前村里幹事職能在法制上與實務上的落差，以及可能採行的變革策略。研

究團隊認為經由此一過程，不僅有助於釐清地方政府基層運作的特質，對於健全我國地方政府體質，乃至於拓展地方政府研究空間，均具有實質的效益與價值

關鍵詞：地方政府、村里、城鄉差距

Abstract

Although village(liaison) is the basic unit of Taiwan's local government system, the village servant play the role of "street-level bureaucracy". They are accountable to run public affairs and response peoples' voice at the same time.

By the way, the society of Taiwan change so quick these years and the differences between urban and rural go far away gradually. So village servant face great challenge in doing their job and have the pressure to change.

This Study will find out the functions of village in Taiwan, and compare the differences of their job between Taipei metropolitan and Penghu county. The author will try to integrate the theory and practice of the functions and roles of village servant, and finally make some suggestion that will be used in the future.

Keywords: local government, village, development

◎計畫緣由與目的

◎計畫重要內容概述

一、現行村里組織制度

1999 年，配合 1997 年第四次修憲中的「精省」規定，立法院乃通過並施行「地方制度法」(以下簡稱地制法)，以取代前述自治二法，並落實憲法增修條文第九條之規定。本法關於村里之規定，基本上與自治二法完全相同，唯一差異之處為納入基層建設

座談會之名稱，同時村里民大會與基層建設座談會由原來的「應召集」改為「得召集」(第六十條)。是以據此規定，村里民大會終於變成可有可無的集會了。

由於村里民大會的沒落，今日村里組織乃朝下列兩個方向發展：

(一)村里辦公處功能轉向於服務取向。

雖然地制法規定村里長受鄉鎮市區長指揮監督，但由於村里長係由民眾直選產生，故服務民眾乃成其重要工作項目。至於服務內容除了村里長個人的努力與基本規範外¹，最具體的乃為提供村里民各種證明文件，例如飼養家禽家畜頭(隻)數證明、身患重大疾病或不能行走證明...等，共計十七種以上各式的證明文件。其中最令人印象深刻者，乃是「九二一」災後重建工作，民宅全倒或半倒之證明即是。

(二)村里幹事為村里業務的實際負責人

今日村里幹事的身份雖已成為鄉、鎮、市、區公所(民政課)編制內的公務人員，但其卻成為村里業務的實際負責人。由於里幹事的工作地點上午在各鄉鎮市區公所，下午則外勤至各里辦公處，因此村里內各項事務及里辦公處內部之行政運作，便由里幹事總承其責²。

而為了配合上述村里功能的轉變，中央與各地方政府亦施行下列配合措施：

(一)關於業務推動者

為期村里工作能更順利推動，或是企圖

加強與村里的連結，各地方政府約有下列措施：

1. 里業務會報。主要由鄉鎮市區公所召開，並以鄉鎮市區長為主席，出席者為里長、里幹事，並由主席指定鄉鎮市區公所各有關單位主管列席。里業務會報約每季召開一次，主要作用在於一方面宣達鄉鎮市區公所政令，另方面聽取各里意見。
2. 鄰長會議。由里長召開，每年二次，主要作用亦在於政令宣導與意見交換。
3. 提升里幹事服勤能力與對其工作績效的考核。例如台北市政府訂有「台北市里幹事服勤及工作考核要點」，高雄市則訂有「高雄市里幹事服勤要點」、「高雄市里業務會報鄰長會議暨鄰長里幹事訓練實施要點」。內容均在於詳列里幹事的服勤時間、工作內容、績效考評，以及定期訓練講習等事項。

4. 村里長事務補助費的法制化。由於村里長係無給職，加上村里辦公處並無正式之處所³，故村里業務經費常由各地方政府自行依財政狀況編列，以致形成「一國三制」(台灣省、台北市、高雄市)之不均衡情形。因此立法院於2000年一月通過「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」，明定鄉鎮市區公所應編列村里長事務補助費，補助標準每月不得超過新台幣四萬五千元(第七條)。

除了上述規定外，鄉鎮市區公所多會定期辦理資深或優良村里長表揚活動。

(二)關於村里福利者

由於村里受鄉鎮市區公所指揮監督，因此長久以來各方常將村里長視為是鄉鎮市區公所的一員，故在福利上，村里長也常要求比照一般鄉鎮市區公所職員之待遇。例如「台北市里長退職酬勞金給予要點」(民82)規定，對於任期屆滿不再連任，或是任期中死亡者，均由民政局編列預算支付其退職酬勞金。又為了使村里業務能更順利的推動，鄉鎮市區公所普遍均會為里長(里辦公處)添購機車、傳真機、電腦，以及其他費用的補助等。雖然「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」第八條規定：「地方民

¹ 以板橋市公所網站上所公布的資料為例，里長角色共有四項：1.受市長之指揮監督辦理里公務及交辦事項；2.有效運用里內社會資源，廣籌里建設基金，藉此改善修橋、鋪路、排水溝及路燈等，以改善民眾生活環境及改善社會風氣；3.反映民意、配合政令宣導；4.執行里自治事項並辦理上級委辦事項。請見(www.panchiao.gov.tw)。

² 根據筆者綜合「台北市里幹事服勤及工作考核要點」與「高雄市里幹事服勤要點」之內容，里幹事可說是今日里事務的實際推動者，其工作內容主要有：1.推行政令；2.家戶連絡訪問；3.里辦公處印信典守，公物管理、維護事項及辦理里辦公處證明事項並代繕各種申請表；4.辦理里各種會議；5.辦理鄰編組事宜；6.市容查報；7.辦理社會救助及其他建設事項；8.分送有關役政通知單、徵集令，辦理役男身家徵屬調查及兵役資料查報；9.辦理守望相助、敦親睦鄰及協助春安工作；10.協助辦理各項公職人員選舉選務；11.協助辦理各項災害調查及救助事項；12.協助辦理全民健保事項；13.其他交辦事項或依法令應行協辦事項。

³ 近年各地方政府為了使村里有一固定聚會場所，多以興建村里活動中心，或是借用村里內之公共建築(如寺廟)場地，設立村里辦公處。

意代表費用之支給及村里長事務補助費之補助項目及標準，依本條例之規定；本條例未規定者，不得編列預算支付」，但實際上村里長還是從不同管道取爭取福利，例如民國九十年底許多縣市村里長要求鄉鎮市公所依往例發放「年終工作獎金」，從而引起代表會、鄉鎮市公所，以及村里長間的緊張關係即為著名案例。

綜上說明，村里制度在我國地方政府發展歷程中，可說恰與縣市、鄉鎮市組織朝相反的方式轉變：即縣市與鄉鎮市在1950開始首長民選後，逐步取得自主地位，馴至在地制法中取得「自治團體」的法人地位；相對地，村里雖仍維持村里長民選及村里民大會的架構，但實質上卻逐步納入地方行政體系中，從而成為今日受鄉鎮市區公所指揮監督的「編組」。綜合言之，其有下列三項特色：第一，歷經數十年的「演進」後，村里制度的定位與功能不僅未能更明確具體，反而有趨於模糊的情形；第二，地制法雖然賦予村里「編組」的地位，但是編組所應具備的性質仍然不明，因為村里長雖然依法應接受鄉鎮市區長之指揮監督，但是並不意味村里民大會亦應採相同模式；第三，在村里事務上，當前村里幹事顯然是實際負責人，同時亦受鄉鎮市區公所的業務指揮與考核，因此又可能形成其與村里功能間的重疊或衝突。而此種衝突現象不僅無助於村里功能的提升，反而更使其在面對外界時，不論在形式與實質上，均產生了較負面的評價⁴（高永光，1997）。

二、城鄉差距下當前村里體制的困境

當前地制法雖然取代了昔日行政命令方式，以及自治二法區分省縣與直轄市的作法，而賦予村里統一的法制地位，然而卻仍未能明確釐清村里體制的內涵，再加上今日台灣社會的不均衡發展結果，而形成城鄉間

不同的生活型態與生活重心，是以更使單一化的村里體制面臨運作上的適應困境。以下茲說明筆者持此論據的理由。

首先，由於不論憲法本文或增修條文均未規定鄉鎮市以下地方制度的型式，故台灣村里組織可說是光復後新創設的制度。從前文內容可知，村里體制創設之始，乃是具有高度「自治」意涵的。雖然此種意涵在實務操作上是否確能名符其實具有許多值得懷疑之處（薄慶玖，1971：281），或是有關規定的位階僅為省府行政命令且經過多次的修改，但是在歷經數十年的過程中，此體制的主要型式（民選村里長、村里民大會）卻是沒有改變的。是以吾人實不能因為今日村里運作與民眾生活脫節，或是村里績效不彰等問題，便據以否定村里制度中的自治意涵，甚至於在今日地方自主意識提高，以及社區（community）組織蓬勃發展的環境下，基層地方政府制度設計強調自治意涵亦可說是適當的選擇。

其次，若上述從歷史沿革中推論出村里體制具有自治意涵的推論無誤，那麼地制法將其定位為「編組」便將會產生村里體制在目的上困境，此論據之理由有下列二點：

1. 「編組」定義不明確。

村里屬於「編組」一詞，規定於地制法第三條第四項：「鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里；村、里以內之編組為鄰」。而本條除了村里外，其餘均是使用「劃分」一詞，例如第一項規定：「地方劃分為省、直轄市」；第三項規定：「直轄市及市均劃分為區」。可見「編組」是專門使用於村里（鄰）的，且村里並非僅是鄉鎮市區地理範圍的劃分。然而除了本條規定外，不論是地制法第二條對於用詞之定義，或是第十四條對於地方自治團體之界定，均未再對編組或村里有進一步的釐清。因此村里定位，以及設置村里欲達成之目的，便可能與歷年來村里運作的模糊情形相互糾纏而難以明確界定。

2. 組織定位模糊

目前村里制度的組織主要是由三個部分所構成，即村里長、村里幹事，以及村里民大會（基層建設座談會）。從表一內容可知，此一設計之初始，乃仿照其他地方自治團體「行政／立法」之二分原則，即村里民大會

⁴ 高永光先生層比較了兩岸村里制度，其在結論部分之主要意見有三點值得吾人參考（高永光，1997：279-282）：第一，台灣村里自治對後來的自由化及民主化影響甚鉅，但是一般對村里自治的成效評價甚低；第二，兩岸的村里自治，固然都允許村里民參與地方事務，而且，在參與的範圍上，似乎大陸還要比台灣來得寬廣；第三，台灣村里自治，由於威權統治下擁護政府政策及執政黨的領導色彩過去濃厚，逐漸的不僅流於形式化，也引不起民眾參與的興趣。

由村里民組成，作為村里事務的議決機構；村里長或由村里民大會推選，或由民眾直選，以執行村里民大會的決議；至於村里幹事則為兼任性質，以輔助村里長及村里民大會。

相對地，現行地制法對於村里組織之規定，主要是在第四節第二款(第五十八至第六十一條)內，而本款之標題則為「地方行政機關」。表面上，將村里組織規定於此類別中，似已界定了「編組」的意涵，同時由於村里長「須受鄉鎮市區長指揮督，辦理村里公務及交辦事項」(第五十九條)，故村里長確可視為是鄉鎮市區行政體系的一環。然而村里大會卻並不具備相同的性質，因為根據筆者蒐集北高二市之里民大會與基層建設座談的實施規定後發現，召開里民大會主要的理由主要均為「蒐集民情、反映民意、解決里內公共事務及其他重要事項」⁵，此又與一般對於行政機關意涵的認知不同。於是村里長與村里民大會便成為性質不同之機制，從而使村里組織難以契合「地方行政機關」之內涵。

村里長與村里民大會間除了有性質不同的問題外，其間關係亦是導致村里組織定位模糊的原因之一。首先，由於村里民大會的主席由村里長擔任，故若村里民意見與鄉鎮市公所不同時，則村里長將陷入嚴重的角色衝突中，因為法制上村里長雖然應接受鄉鎮市區之指揮，但是村里長又是村里民選舉產生：抗拒上級命令固然違法，但是與村里民對立將更喪失其職務的正當性。其次，村里民大會的決議仍有一定效力，且目前鄉鎮市區公所多將其列入考核管制項目中，換言之，村里仍可經由此設計與鄉鎮市區採取不同立場，而不必然只能作為行政體系中的下級單位。最後，今日村里幹事納入鄉鎮市區公所編制，其身份便自然轉變為鄉鎮市辦理村里事務的代表，於是其職責內容又與村里長、村里民大會不同。

3. 村里與社會環境的不良互動

如前文所述，今日基層地方政府設立的

正當性，常可能取決於是否能與外在環境保持密切互動，並取得其相對的支持上。因此村里在前述「編組」定義模糊，以及地位不明確的雙重影響下，則可能趨向兩種途徑發展：其一是若村里長基於個人企圖、理想，或是民眾壓力等因素而必須表現出其特殊風格，或是達成特定目標，則其便可能拒絕接受村里作為編組的定位，或是抗拒上級政府的指揮監督，而轉與地方草根力量結合並形成一股自主團體。例如許多村里為反對鄉鎮設置垃圾場，常是由村里長帶頭，率領民眾對上級進行抗爭；其二，相反地，若上級政府擁有優勢資源，或是便利的連繫管道，則其便可直接與民眾建立互動橋樑，而毋需村里的中介，此時村里功能便日趨萎縮，甚至於受限於上級政府的種種限制，使其僅能原地踏步，而坐視社區組織取而代之。此一推論可從都市地區社區運動普遍生氣盎然，而村里組織則相對失色得到印證，因為都市內便捷的連絡管道與較高的知識水準，使都市政府與民眾能直接建立連繫網路，故村里在此關係中便顯得多餘，甚至成為都市政府接觸民眾的阻礙。但是相反地，在鄉村地區，村里卻成為民眾生活的重要環節，小至平時的問候道好，大至安全上的守望相助，乃至於經濟資源的共享等，村里都發揮重要的影響力量。

綜合上述討論，今日村里中基本上存在著下列三種組織運作模式：

- (1) 政府間由上而下的層級節制。指民選村里長基於法定職責而服從上級政府的指揮監督。
- (2) 整合地方民意並影響上級。指村里民大會透過決議方式，從而形成上級政府施政的壓力。
- (3) 與民眾的直接連結。指鄉鎮市區公所藉由村里幹事可直接接觸民眾，從而使原有的「鄉鎮市區／村里／民眾」的互動關係，轉變為「鄉鎮市區／民眾」的模式。

在實務運作上，前述三種村里組織運作模式就個別而言，均可自成單一的功能，但是若將三者全部交由一個組織行使，反而可能相互牽制抵觸。例如村里長一方面基於政府體制的關係須承受來自於上級的命令；但基於民選身份又不能不仔細回應民眾的要

⁵ 由於地制法六十條規定村里民大會(基層建設座談)之實施辦法由直轄市、縣市定之。故筆者歸納了北高二市之實施辦法(高雄市是以自治條例方式訂定)後，發現二市對於村里民大會的基本規定均相同，至於其他縣市筆者雖未取得具體規定，但是側面瞭解後發現亦與北高二市相同。

求。諷刺的是，今日此三種模式併存之所以未形成重大問題，主要是因為村里功能不彰⁶，但是制度設計上的矛盾卻必將導致的村里體制在定位上的模糊與運作困境。筆者認為此一現象正是今日台灣村里制度定位與功能諸問題的根本癥結所在。

三、村里幹事未來職能發揮的可能途徑

綜上分析，若吾人可以將村里制度視為是特定型式的基層地方政府，則筆者認為作為其主要且固定組成份子的村里幹事，其未來仍然可能在下列層面上發揮一定貢獻或價值：

(一)作為地方政府與民眾接觸時的緩衝介面

不論中央或地方政府，各項政策最終均要落實至民眾的實際生活之中，從官僚的層級關係而言，此項落實的責任主要由地方政府各單位「第一線公務員」(村里幹事)負責推動。然而由於這些基層公務員身為官僚體系的成員，且各項工作均須遵守來自於上級的督考，故各項行為難免偏重於政府本位的思考，此種現象在今日民眾自主意識高漲的情境中，將不一定獲得認同與支持；而相對地，地方民眾的意見反映也不見得就會為地方政府接受。故此時若能由村里幹事作為雙方協調的緩衝介面，不但可藉其本身與地方政府體系間的連結關係，深入掌握政策正確內涵，從而有助於達成上級賦予的任務；也可以因為常期接觸民眾、並建立與民眾暢通的連繫管道基礎上，而能完整且深入地反映民眾的整體意見。

(二)作為民眾參與政府運作或接觸政府機關的轉運站

在民眾自主意識提高，以及回歸基層的思惟下，地方事務的處理除了可能如前項所述，由政府制定政策並藉由第一線公務員落實至民眾外，亦可能是由民眾主動發起，要求政府配合改進特定措施或提供服務。然而現代政府由於組織龐大且分工細密，一般未具專業知能的民眾可能沒有能力迅速找到正確的權責機關與承辦官員，或是要求處理的事項涉及不同單位甚至不同層級，而需要耗

費許多時間與精力進行整合，於是吾人便可常於媒體中看見民眾直接向民意代表陳情後負責官員才輾轉出面解決，或是動輒走上街頭進行激烈抗爭的畫面。於是原本可能只是民眾個人的單純問題，最後可能要到社會整體付出極大代價。相對地，若是民眾意見或需求能經由村里幹事轉達，或是由村里幹事預先協助其整合政府有關權責單位的研處意見，則不惟有助於提升問題解決效率，亦可有效避免無謂衝突的發生。

(三)地方利益與意見的彙集點

延續前項論點，在肯定地方自主意識的同時，地方民眾的意見也相對趨於分歧甚至彼此對立，此時各級政府若欲一一處理協調，不僅耗時費力，亦不一定符合地方整體與長期發展的利益。因此村里幹事若能預先彙集並協調各方利益，不僅可以節省權責單位的處理時效，同時其基於對政府運作流程較瞭解，故亦可較務實地預先向民眾溝通問題解決的可行性、時程，以及作法等有關事項。

或有論者認為民間自發性的社團或非營利組織的發展或可以取代村里幹事的上述地位。但是此主張忽略了民間社團或非營利組織雖然是成員自發性的結合，且亦可能致力於實踐公共利益，但是其畢竟缺乏基層政府組織代表轄區所有民眾的正當性，甚至於特定社團或非營利組織的過度活躍，反而可能侵犯非社員或其他弱勢民眾的合法權益。

(四)人性化的交流與協商機制

在科技高度發展的現代社會中，民眾與政府互動實際上可藉由各種輔助設施，如電子郵件、網路線上作業等而大幅縮短作業時間，同時某些業務在這些輔助措施下已可提供全天候的便利服務。然而這些互動管道畢竟是制式設計，不僅不能任意依使用者個別需求來進行修改，也不能處理與原設計內容不符的問題。換言之，「人性」因素在電腦系統中可能反而會阻礙各項作業指令的正確連結而應予以剔除。然而就地方問題的性質而言，處理事務性層面的工作固然重要，但是維持人際間良好互動關係可能更為關鍵，甚至人的因素才是問題的核心。例如「垃圾不落地」政策的主要成功關鍵不在垃圾量的多寡，而是在於每位民眾對於規定時間的配合意願。因此筆者認為今日村里幹事在地方事

⁶ 此一推論從許多民眾根本不知道村里長姓名，或是村里民大會常改為基層建設座談便能簡單地瞭解當前村里成效的高低了。諷刺的是，或許正由於成效長期不彰，村里制度上的矛盾才未激化出台灣地方體制上更大的問題。

務推動過程中最重要而無可取代的優勢，便在於其能以人員作為主要的溝通與協調方式，從而在繁瑣的法令規章與複雜的問題系統中，注入「人性」因素，使基層政府運作有機會成為人際間的關懷照護活動，而非制式的「公事公辦」。

一般對於地方制度價值取向的認知，常以「地方自治」概念之有無作為判定依據與思考方向。亦即視地方自治為地方制度的最高價值。對此筆者則持不同的看法，地方自治固然可能是各國地方制度的普遍選擇，但卻並不一定是唯一的選擇。因為問題的重點並不在於地方制度應不應該採行地方自治概念，而是在於採行地方自治概念所應(能)達成的目標。上述四項未來村里制度可能展現的價值正可用於說明此一觀點：只要能確立村里所能達成的目標或功能，村里不論採行何種制度，都自然具有其重要的價值。

四、城鄉差距下村里幹事工作環境的差異

雖然地方政府體制係採取一致性的規定，然而經日台灣社會卻普遍存在著五種差距：「東西差距」，指中央山脈以西(西部走廊)的高度開發，相對地東部縱谷則是低度開發，或是以農漁牧業為主；「南北差距」，指北部各項生活條件與設施普遍優於南部；「本島與離島差距」，指本島條件較離島優良；「工業與農業差距」，指工商業發展地區與農業地區之落差；「城鄉差距」，指都市與鄉村之落差。而此五項對比中，台北市居於優勢的集端，即各個對比中其均居於明顯的優勢，故許多人均認為台北市乃台灣的「首善之區」；相對地，澎湖縣則明顯屬於劣勢的另一個極端，即五項差距中均處於較不利的情形中。在此種高度對比下，位於最基層的村里幹事，其履行職能過程中，自然也會面對下列差異：

(一)物質條件上的落差

根據行政院主計處對 90 年度台灣地區每戶家庭平均收入情形的統計比較，23 個縣市中，以台北市的平均最高(1,505,506 元)；相對地，澎湖縣則最低(831,230 元)，兩者相差將近一倍。故對於台北市民而言，物質生活普遍較為富足，也較能支配本身各項生活所需；相對地，澎湖縣在較低的經濟條件下，需要政府給予援助，或採取其他協助措施的機會則相對較高。

(二)文化背景上的落差

台北市為典型都市化區域，特色為人口稠密、各種活動頻仍，人際互動講求效率與節省時間，且多與工作相互結合，故社會生活具有多樣化的表現，個人則較不願受干擾且重視隱私。另外，由於工作關係，各住戶人員在白天多外出上學上班而不在家，即使夜間亦不願受打擾，以免影響翌日工作情緒；至於澎湖，則由於人口較少，以及各島間形成一封閉區域，故人際接觸機會相對較頻繁。加上並無複雜商業活動，故家戶間具有較密切的往來與互動關係。

(二)政府體系上的落差

台北市為直轄市，政府規模龐大且功能複雜，市政府與民眾間則有區公所(官派區長)的設計，作為各里運作的指揮協調機制；澎湖縣則之下，則尚有馬公市，以及湖西、望安、七美等鄉，而市、鄉地位均為地方自治團體，故縣內各公共問題之決議與執行，可能須經由二級的行政機關與議會互動，方得以施行。

(三)工作目標與工作特性上的落差

基於都市特色與工商業的生活型態，台北市民眾要求對都市政府的要求主要為人際層面的，如交通問題、治安問題、公共生活空間(拆違建、建綠地)等，而由於都市交通網路發達，民眾與政府的連繫也以電話、網路等方式為主；相對地，澎湖縣以農漁生活為主，故民眾需求則較為與個人生活計有關者，如作物輔導、申請補助等，同時因為各離島間連絡不便，公務員常需直接至各聚落進行宣導並提供各項服務。

綜合上述比較可知，台北市與澎湖縣的村里幹事雖然身份、權益與在政府組織中的地位均相同，但是工作環境上的差異，卻使兩者面臨完全不同的工作挑戰與工作重心。就台北市民而言，里幹事的存在或許只是其生活上的點綴，或是增進其生活便利性的途徑之一而已，但是對澎湖民眾而言，村里幹事則可能與食、衣、住、行、育、樂等生活機能具有密切關連。基於此，城鄉間里幹事的職務的本質、功能等，實有明確區隔的必要。

五、策略建議

綜合村里制度在當前地方政府體系中的

定位與城鄉差距所形成的不同工作特性，本研究認為未來村里幹事職能之考量，應區隔兩方面進行考量，即「功能賦予」與「人力配置」兩部分。以下茲分述之：

(一)功能賦予

本項主要考量村里幹事職務在未來地方政府體系中應扮演的角色與應發揮的功能。值得注意的是，由於今日台灣各地區特性差異極大，故村里幹事功能可再區分為一般性功能與特殊性功能兩類。前者主要指作為村里幹事一職普遍應有的職能，或是不論處於何種地方政府層級中村里幹事的共同職能。具體言之其應包括下列：

1. 地方政府向民眾傳遞訊息的管道。
2. 地方政府各單位對民眾進行管制或提供服務時的輔助力量。
3. 村里長與地方政府間的緩衝機制。
4. 村里民對地方政府意見的彙集機制。

其次就特殊性功能而言，主要指基於特定地方政府環境與工作需求下，村里幹事應具有的功能。例如在都市地區中由於民眾平日忙於工作，故村里幹事主要可基於輔助或協助的角色，提供民眾各項服務，例如協助蒐集整理各項生活資訊，或是協同各社團提供各項生活服務等；相對地，鄉村地區村里幹事由於與民眾有較多的接觸機會，且民眾對其依賴性亦較大，故其可能需扮演較積極的引導者角色，以解決民眾生活問題。例如辦理各項活動、家戶訪視、招募志義工等。

值得注意的是，上述一般性與特殊性的職能內容，應配合實際需求定期進行調整，以確保其能同時符合地方政府與民眾的雙重要求。

(二)人力配置

有鑑於財源不足已是今日各國地方政府的普遍性問題，故精確配置各單位人力以有效節省費便相對重要，目前機關里幹事之配置雖已採取彈性措施(如二至三里配置一人，或是辦理相關業務時基於上級指揮進行相互支援等)，但是仍未能完全配合機關工作特性(如電腦化)與環境(城鄉差異)的轉變。基於此種考量，本研究未來村里幹事人力配置應捨棄現行固定方式，即上午在公所集中上班，下午外勤至村里辦公室值勤的作法，而進行下列調整：

1. 全部集中公所上班

由於當前村里辦公室並無固定場所，故常借用活動中心甚至村里長自宅使用，如此不僅影形成人員控管困難，也提高業務連繫上的不便。而都市中各里區域面積有限且往來方便，更毋需硬性規定外勤。故可將里幹事全部集中於公所上班，以充分運用並調度人力。至於一般性村里業務，則可透過電話、網路之連繫而達成相同效果。

2. 打破隸屬村里界限以充分相互代理

為精簡人力，集中辦公後的村里幹事，除負責特定村里業務之外，亦應藉由建立共同資料庫的方式，使各村里業務間能相互協調連繫，各村里負責幹事間必要時(如外勤、休假)亦可相互代理。換言之，每位村里幹事不僅負責某一(些)村里，也可以立即支援其他村里業務。

3. 外勤配合服務民眾需求採機動式進行

基於人力統籌運用的原則，以及資訊技術的輔助，里幹事外勤工作量應可大由縮減，而配合任務特性與地區特色彈性進行。簡言之，外勤工作占村里幹事的工作內容是變動而非定期的。例如都市地區由於連繫便利，里幹事可直接用電話進行訪視並解決民眾問題，此時外勤反而浪費時間；反之，鄉村地區因為地區分散且連絡不便，村里幹事則可能須連續外勤方能完成任務。

4. 外勤時進行任務編組

當從事外勤工作時，可仿照企業業務員之團體指派方式，即由二至三人組成小組共同執行。如此一方面在業務上可以落實相互支援；另方面亦較有餘裕深入瞭解民眾需求，而不會為完成任務而手忙腳亂，無暇與民眾溝通互動。

本研究認為對村里幹事人力配置的檢討，不僅較能以有限能力支應日增的業務需求，更可以在充分配合地方需求的基礎上，落實里幹事的職能。

◎結果與討論

對於本研究之進行過程，研究小組認為可以獲致下列結論：

一、關於城鄉差距部分

(一)城鄉差距已是今日台灣社會的普遍現象。

(二)城鄉差距的影響，不僅是地方經濟條件的差距，更是社會、文化、民眾生活等各

種層面的差距。

- (三)對於城鄉差距問題的因應策略，是盡可能配合當地特性發展出適當的運作方式，而不應採行一致性的標準或作法。

二、關於村里制度部分

- (一)歷經五十餘年的環境變遷，村里制度雖有進行部分調整，但仍不能符合當前社會需求而有趨於沒落而不受重視，或是被地方黑金勢力吸收等兩極化的負面效應。
- (二)當前村里制度亦不能配合台灣各地方的差異而彈性因應，致民眾與地方政府間缺乏正式而有效的連繫管道。
- (三)相對於民間社團與社區的發展，村里制度的功能與角色則日趨模糊。
- (四)村里長在行政體系上雖須接受鄉鎮長與區長之指揮監督，但由於其乃經由民眾直選產生，故常形成身份認知與業務上的角色衝突。
- (五)村里本身並無固定資源，故難以給予民眾具體承諾而影響兩者間的關係。

三、村里幹事部分

- (一)村里長與村里幹事間雖為推動村里業務的主要力量，但兩者由於身份與隸屬關係的不清，致反而形成相互牽制的問題。
- (二)村里幹事常會受制於鄉鎮區公所、村里長、民眾等三方面的不同需求，而難以達成任務。
- (三)城鄉與其他地方環境上的差異，亦會影響村里幹事執行業務的內容與難易程度。

基於上述結論，研究小組認為下列問題應是未來進行村里制度與村里幹事職能研究時，應進一步考量或釐清的重要問題：

一、關於城鄉差距部分

- (一)當前台灣地方城鄉差距形成的原因與問題特性。

- (二)面對城鄉差距的因應策略。

二、關於村里制度部分

- (一)未來村里制度在我國地方政府體系中的定位、角色、功能。
- (二)村里長的角色與權責。
- (三)不同地方政府環境下村里制度的彈性運用。

- (四)村里與地方民眾互動之意義與內涵。

三、關於村里幹事部分

- (一)村里幹事設置之必要性。
- (二)村里幹事與村里長、地方政府、民眾間

之互動關係。

- (三)現有村里長、村里幹事之外，辦理基層地方政府事務的替代方案。

◎計畫成果自評

本計畫執行之成果，基本上可分為理論、實務，以及研究三層面效益。以下茲分述之。

第一，在理論部分，本研究主要在於藉由國外地方政府管理論之研究成果，重新詮釋基層地方政府制在現代環境中的意義。具體而言其效益有下：

1. 開拓地方政府問題的管理思惟。
2. 探討基層地方體制的結構與功能。
3. 探討基層地方政府與環境之互動性。
4. 瞭解環境變遷對地方政府的可能影響。

其次，在實務部分。本研究主要探討在城鄉差異的情境中，對於村里幹事職能所形成的影響。其主要效益有下：

1. 瞭解單一地方制度在適應不同環境下的表現差距。
2. 瞭解村里幹事職能演進及今日運作上之問題。
3. 瞭解村里幹事在村里長、地方政府、地方民眾三方壓力下的互動關係。
4. 提出未來村里幹事職務、角色、功能發展等之策略建議。

第三，在研究部分。經由本研究之進行，除了提供學術與實務交流對話的機會，更可經由國科會提供經費之補助，提供研究生研究經費支援，一方面訓練其研究能力；另方面也使其安心研究而無後顧之憂。

◎參考文獻

(一)法規

- 台北市里民大會及基層建設座談會實施辦法(84 府民法三字第 84052997 號)
- 台北市里長退職酬勞金給予要點(民 82 府民二字第 82098184 號)
- 台北市里幹事服勤及工作(民 90 府民一字第 09017481500 號)
- 台北市里鄰長服務要點(民 89 府民二字第 8904295800 號)
- 地方制度法(民 88)
- 高雄市里民大會及基層建設座談會實施自治條例(89 高市府字第 388088 號)
- 高雄市里幹事服勤要點(未載文號)
- 高雄市里鄰業務會報鄰長會議暨里鄰長里幹事訓練實

施要點(未載文號)

(二)論著

呂育誠(2001)。《地方政府管理：結構與功能的分析》。
台北：元照出版社。

高永光(1997)。兩岸地方自治之比較分析——村里的研究。中山人文社會期刊，卷5期2。

趙永茂(1998)。《中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論台灣地方政府的變革方向》。台北：翰蘆出版社。

黃源致(2001)。《基層民主中村里與社區組織互動之研究》。暨南大學公共行政與政策學系碩士論文。

薄慶玖(1971)。《台灣省村里制度之研究(上)(下)》。思與言，卷9，期4，5。頁270-284。

薄慶玖(1995)。《地方政府與自治》，二版七刷。台北：五南圖書公司。

台灣省地方自治誌輯要編輯委員會(1965)。《台灣省地方自治誌輯要》。

(三)相關網站

內政部民政司。http://www.moi.gov.tw/
moi2002/civil/local

台北市政府法規會。http://appl.taipei.gov.tw/law

高雄市政府。http://www.kcg.gov.tw/~kcglaws

板橋市公所。http://www.panchaio.gov.tw/organ

Baldersheim H. & Stahlberg, K.(1994)", Vitalization from below: Towards the Self-regulating municipality", in H. Baldersheim & K. Stahlberg, *Toward the Self-Regulating Municipality*, Vt.: Dartmouth Publishing Co.

Bertucci, G.(1999)"Setting the Agenda for Global Governance", *Asian Review of Public Administration*, Vol.11., No.1., pp.37- 43.

Bevir, M. & Rhodes, R.A.W.(2001), "Decentering Tradition: Interpreting British", *Administration & Society*, Vol.33., No.2., pp.107- 132.

Brooks, J.(1999)," (Can) Modern Local Government (be) in Touch with the People ?", *Public Policy and Administration*, Vol.14., No.1., pp. 42- 59.

Bukve, O. & Hagen, T. P.(1994), "New Roles in Political and Administrative Leadership in Norwegian Local Government", in H. Baldersheim & K. Stahlberg, *Toward the Self-Regulating Municipality*, Vt.: Dartmouth Publishing Co.

Handler, J. F.(1996), *Down from Bureaucracy: The Ambiguity of Privatization and Empowerment*, N. J.: Princeton Univ. Press.

Lane, J.(1995), *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 2nd ed., London: Sage Publications.

Lipsky, M.(1992), "Street-Level Bureaucracy: The Critical Role of Street-Level Bureaucrats," in J. M. Shafritz and A. C. Hyde(eds.), *Classics of Public Administration*, 2nd ed., Cal.: Brooks/Cole Publishing Co.

Mudacumura, G. M.(2000)," Participative Management in Global Transformational Change", *International Journal of Public Administration*, Vol.23., No.2., pp.2051 – 2083.

Peters, B. G. & Pierre, J.(1998)," Governance Without Government ? Rethinking Public Administration",

Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.8, No.2., pp.223- 243.

Snavey, K. & Desai, U.(2001), "Mapping local Government- Nongovernmental Organization Interactions: A Conceptual Framework", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.11., No.2., pp.245- 263.

Selden, S. C. & Selden, F.(2001), "Rethinking Diversity in Public Organizations for the 21st Century", *Administration & Society*, Vol.33., No.3., pp.303- 329.

Stoker, G.(1999), *The New Management of Local Government*, London: McMillan Press, Ltd.

West, J. P. & Berman, E. M.(1997), "Administrative Creativity in Local Government", *Public Productivity & Management Review*, Vol.20., No.4., pp.446- 458.